Naciones Unidas S/2018/778



Distr. general
23 de agosto de 2018
Español
Original: inglés

Carta de fecha 20 de agosto de 2018 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Secretario General

En relación con mi carta de fecha 22 de abril de 2018 sobre la reconfiguración del mandato de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) y la resolución 2416 (2018) del Consejo de Seguridad, quiero hacerles algunas recomendaciones para ajustar la UNISFA a las realidades actuales sobre el terreno de manera que sirva mejor a las comunidades fronterizas del Sudán y de Sudán del Sur, en particular en Abyei, y preste apoyo a los dos Gobiernos en sus esfuerzos por aplicar los acuerdos que han firmado.

El examen independiente de la UNISFA que se llevó a cabo entre febrero y abril de 2018 indicaba claramente que el contexto ha evolucionado notablemente desde el despliegue inicial de la Fuerza Provisional. Durante las consultas más recientes del Consejo de Seguridad, los miembros se manifestaron una vez más unánimemente de acuerdo en que, a pesar de la falta de progreso político sobre el estatuto definitivo de Abyei y sobre la aplicación de las disposiciones de seguridad de 2012 y los acuerdos sobre las fronteras, la UNISFA había tenido sin duda un papel estabilizador en Abyei y a lo largo de la frontera entre el Sudán y Sudán del Sur. Sin embargo, preocupadas por las tensiones políticas internas y los conflictos, las partes no han utilizado la calma relativa en sus fronteras para resolver las cuestiones pendientes y cumplir los acuerdos existentes.

En consonancia con mi programa de reforma del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas, estoy firmemente convencido de que debemos reestructurar las operaciones que ya no satisfacen las necesidades sobre el terreno y trabajar para lograr soluciones políticas de los conflictos, en conjunción, conforme lo solicitado por el Consejo de Seguridad, con estrategias de salida para nuestras misiones. Las recomendaciones que figuran a continuación tienen por objeto responder a esta petición y reorientar la Misión a fin de aprovechar el impulso renovado para el logro de una solución política de las controversias fronterizas de Abyei y otras controversias sobre la frontera entre el Sudán y Sudán del Sur.

Definición de un objetivo final

Dos acuerdos constituyen actualmente la base del mandato de la UNISFA, el Acuerdo entre el Gobierno del Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés sobre las disposiciones transitorias para la administración y la seguridad de la Zona de Abyei, de 20 de junio de 2011 y el Acuerdo sobre la Misión de Apoyo a la Vigilancia de Fronteras entre el Gobierno del Sudán y el Gobierno de Sudán del Sur, de 30 de julio de 2011. Esos acuerdos se concibieron, por una parte, para ser temporales hasta la celebración del referéndum de conformidad con el Protocolo

18-13830 (S) 270818 280818





sobre la solución del conflicto en la Zona de Abyei del Acuerdo General de Paz y, por otra parte, para evitar todo enfrentamiento entre las partes hasta la demarcación de la frontera.

Con estos antecedentes, la UNISFA se desplegó con el fin de crear un entorno propicio para la aplicación de estos dos acuerdos, posteriormente integrados en los acuerdos de cooperación de 27 de septiembre de 2012. Los acuerdos de cooperación se negociaron bajo los auspicios del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación, que establece un marco amplio para resolver las cuestiones pendientes entre los dos países tras la secesión de Sudán del Sur el 9 de julio de 2011.

El objetivo final de la UNISFA debe seguir siendo, por lo tanto, la aplicación de los capítulos pertinentes de los acuerdos de cooperación, a saber, las cuestiones fronterizas y los arreglos de seguridad, así como la solución del estatuto definitivo de Abyei, como uno de los elementos restantes del Acuerdo General de Paz de 2005. Su estrategia de salida debe reflejar los distintos pasos hacia ese objetivo y definir el papel que debería desempeñar la Misión en el apoyo a las partes y a la Unión Africana para poner en práctica estos acuerdos.

Realidades cambiantes

Desde 2011, el mandato de la Misión se ha centrado únicamente en los aspectos de seguridad, mientras que el apoyo político ha sido proporcionado por la Unión Africana. En el contexto de 2011 y 2012, esta resultó una división del trabajo muy útil y exitosa. Sin embargo, en los años transcurridos desde entonces, la UNISFA ha estado expuesta a las deficiencias del proceso político y la falta de voluntad política e interés de las partes, y debió hacer frente a la falta de avances políticos en el establecimiento de los arreglos administrativos en Abyei y la demarcación de la frontera y la seguridad. Aunque bien equipada y con un buen desempeño en materia de seguridad y de eliminación de las lagunas en la resolución del conflicto local, la Misión ha carecido de los instrumentos civiles para hacer que las partes sigan participando en la promoción del diálogo político, mientras que Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación se centró en la solución del conflicto en Darfur y en las Dos Zonas, y la Comisión de la Unión Africana carecía de los recursos para intensificar su participación cotidiana.

Del mismo modo, el Consejo de Seguridad, habiendo establecido la UNISFA sobre la base de los dos acuerdos provisionales, se ha centrado en la aplicación de los arreglos temporales en lugar de considerar el objetivo final para la UNISFA y el estatuto definitivo de Abyei, y la solución de las controversias sobre las fronteras.

A fin de preservar los importantes logros alcanzados por la UNISFA y contribuir a la revitalización del proceso político, que se vio gravemente obstaculizado por el conflicto en Sudán del Sur, ahora es necesario que la Misión refuerce su función de apoyo de la aplicación de los acuerdos entre el Sudán y Sudán del Sur. Para ello será necesaria una reconfiguración del mandato de la UNISFA a fin de que la Misión pueda desempeñar un papel más proactivo y sostenido en la puesta en práctica de los acuerdos en apoyo y en colaboración con la Comisión de la Unión Africana y el Grupo de Alto Nivel, para lograr la demarcación de la frontera y la determinación del estatuto definitivo de Abyei.

Reconfiguración de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei

En vista de lo que antecede, quiero proponer que la UNISFA continúe su concentración actual en la seguridad y la estabilidad en la Zona de Abyei, así como en la vigilancia y la verificación a lo largo de la frontera, que han contribuido en gran

medida a la ausencia de los enfrentamientos y conflictos entre el Sudán y Sudán del Sur desde 2012. Habida cuenta de la evolución de la situación, sin embargo, querría sugerir una ampliación modesta de su función con el fin de promover soluciones sobre una base cotidiana en el marco del acuerdo firmado en apoyo de ambas partes y de la Unión Africana y el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación.

Ello permitiría que la Misión funcionara como un instrumento que actúa en pro de la solución de las cuestiones fronterizas entre los dos países, en estrecha colaboración con otras partes interesadas, y de la promoción del diálogo comunitario y la reconciliación en Abyei. A este respecto, la Misión se centraría en Abyei y en dos de los acuerdos de cooperación de 2012 sobre la frontera y los arreglos de seguridad. Este papel ampliado de la Misión es diferente del papel del Enviado Especial para el Sudán y Sudán del Sur. El papel del Enviado Especial para el Sudán y Sudán del Sur consiste en considerar la solución global negociada de las cuestiones pendientes del Acuerdo General de Paz y se centra en otros siete acuerdos de cooperación, incluidos los acuerdos sobre el petróleo, la banca, el comercio, asuntos económicos, el estatuto de los nacionales y las prestaciones después del servicio, así como las Dos Zonas.

Reitero mi decepción por el hecho de que los acuerdos de 20 de junio y 30 de julio de 2011 siguen en gran medida sin aplicarse. La presencia de la policía sudanesa en Diffra y el papel de Sudán del Sur en la administración designada por Yuba continúa en violación del Acuerdo de 20 de junio de 2011. La Misión no puede seguir siendo rehén de esta situación y operar en un vacío administrativo, en particular porque ambas comunidades tienen un acuerdo administrativo, aunque se trata de acuerdos separados. Por consiguiente, sugerimos que hasta que se logren progresos hacia la aplicación del Acuerdo de 20 de junio de 2011 y se entable un diálogo político que promueva la resolución del estatuto definitivo, la UNISFA debería estar en condiciones de colaborar con la administración designada por Yuba y basada en Abyei y la administración miseriya en Muglad, además de proseguir su labor con las actuales estructuras de base comunitaria, a fin de mantener la estabilidad y promover la reconciliación entre las comunidades.

Al mismo tiempo, debido a la falta de progreso en el ámbito político, la instalación petrolera de Diffra permanecerá bajo el control temporal de Jartum, manteniendo así la estructura de distribución de los ingresos acordada en el Protocolo de Abyei hasta que se apliquen las disposiciones transitorias y/o se llegue a un acuerdo definitivo.

Por lo que respecta a la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura, el Acuerdo sobre las Medidas de Seguridad entre la República del Sudán y la República de Sudán del Sur del 30 de julio de 2011 y los acuerdos posteriores, en particular el Acuerdo sobre Medidas de Seguridad entre la República del Sudán y la República de Sudán del Sur de 27 de septiembre de 2012, preveía que un Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras plenamente operacional proporcionaría a las partes una zona de amortiguación temporal en su frontera común, que les permitiría negociar pacíficamente las zonas en disputa. Sin embargo, las operaciones de ese Mecanismo solo han cobrado impulso el último año gracias a un cierto acercamiento entre los dos países y a la presión ejercida por el Consejo de Seguridad para que ese Mecanismo se utilice o se pierda.

Hasta la fecha, el Mecanismo sigue operando a su capacidad inicial, con solo dos de los cuatro cuarteles generales de sector en funcionamiento y solo una base de operaciones establecida en la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura, mientras que se sigue informando de la presencia de las Fuerzas Armadas Sudanesas y del Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés en la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura.

La UNISFA sigue promoviendo activamente la puesta en práctica del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras, y se han logrado progresos hacia su pleno funcionamiento durante los primeros meses del año, incluido el establecimiento de algunas bases de operaciones a lo largo de los corredores de paso fronterizos dentro de la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura. El Equipo Técnico del Programa de Fronteras de la Unión Africana, con el apoyo de la UNISFA, también ha logrado completar la primera fase de marcación de la línea central y los límites exteriores de la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura en tres de los diez puntos de cruce a lo largo de los corredores fronterizos convenidos entre el Sudán y Sudán del Sur.

A pesar de los retrasos, el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras sigue siendo una parte fundamental del marco que regula las relaciones de los dos países. De hecho, desde la inclusión del Mecanismo como parte del mandato de la UNISFA en 2012, no ha habido un solo enfrentamiento entre sus ejércitos. Por consiguiente, es sumamente importante que el Mecanismo se despliegue plenamente y que se apliquen los arreglos de seguridad y sobre la frontera de los acuerdos de 2012. La influencia que el Consejo de Seguridad pudo ejercer fue esencial para promover la eficacia del Mecanismo. La continuación de la participación del Consejo en esta cuestión y en las relaciones entre el Sudán y Sudán del Sur de conformidad con la resolución 2046 (2012) del Consejo será muy importante para la estabilidad de la región mientras Sudán del Sur está sumido en el caos.

Para la normalización de las relaciones entre los dos países se necesita un esfuerzo concertado y revitalizado para fomentar la aplicación de los acuerdos de seguridad y sobre las fronteras de 2012. En el caso de la UNISFA, como se mencionó anteriormente, ello debería incluir un enfoque centrado en el acuerdo sobre la frontera. La Misión debería tener el mandato de prestar apoyo a las partes en el establecimiento de un calendario para la demarcación de corredores de paso fronterizos, en colaboración con el Equipo Técnico del Programa de Fronteras de la Unión Africana, así como de brindar protección a los equipos de demarcación, su equipo y sus instalaciones. A este respecto, se ampliarían las operaciones de la Misión en la frontera, lo que le permitiría también apoyar las actividades de demarcación de la frontera, incluida la sensibilización, además de la función de vigilancia y seguridad que desempeña en la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura.

La demarcación de los puntos de cruce de fronteras también debería realizarse en el marco de un debate más amplio para aplacar los temores de que la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura, a pesar de todas las garantías, se convierta en la frontera *de facto*. Los debates sobre la frontera deben celebrarse en paralelo con el avance hacia la plena capacidad operacional. La colaboración diaria de la Misión con las comunidades locales a ambos lados de la frontera creará un entorno en el que tendrán la confianza para restablecer sus vínculos tradicionales y ver sus beneficios, y de reanudar o ampliar sus intercambios comerciales.

Al mismo tiempo, y de conformidad con la resolución 2416 (2018) del Consejo, es necesario avanzar con respecto a las zonas en disputa y las que son objeto de reclamaciones en la frontera común. Esto debe comenzar con el traspaso de los documentos requeridos al Grupo de Expertos de la Unión Africana, y continuar con la finalización del plan de demarcación, que debería considerar la posibilidad de iniciar la demarcación de la frontera no impugnada a fin de mostrar resultados y crear impulso para la aplicación de todo el acuerdo fronterizo. De conformidad con el espíritu de la “frontera flexible” convenido en 2012, la Misión debería tener el mandato de apoyar a los equipos de demarcación en colaboración con el Equipo Técnico del Programa de Fronteras de la Unión Africana, fomentar la reconciliación de la comunidad y la sensibilización, y apoyar la gestión integrada de las fronteras en los cruces fronterizos.

Cambio del concepto de la misión

A la luz de lo que antecede, deberían introducirse varios cambios en el concepto de la misión de la UNISFA.

Componente militar

En lo que respecta a la capacidad militar, la Oficina de Asuntos Militares finalizó el 9 de julio de 2018 un estudio en el que se reconocía el cambio en la amenaza y se sugería en consecuencia que se hicieran ajustes en el despliegue y el equipo de la Fuerza. Con la disminución de la necesidad de un gran componente militar en la Zona de Abyei, los efectivos de la Zona se transferirían a fin de poner plenamente en funcionamiento el mecanismo de vigilancia, en particular asegurando el establecimiento de otros dos cuarteles generales de sector y las bases de operaciones requeridas en la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura, y que cada cuartel general de sector tenga una unidad de protección de la Fuerza autosuficiente y dedicada, así como apoyo logístico y Fuerza logística de avanzada.

Si bien la amenaza en la Zona de Abyei es ahora, gracias a la UNISFA, en su mayoría de carácter delictivo, todavía no existe un acuerdo político que encare los problemas subyacentes que han causado este conflicto. En este contexto, y debido a la postura de la UNISFA, en el estudio sobre la capacidad militar se identifican las acciones militares transfronterizas como la amenaza más probable a lo largo de sus fronteras. En consecuencia, el componente militar de la Misión concentraría sus despliegues a lo largo de las fronteras de la Zona de Abyei, para proteger y detener los movimientos de grupos rebeldes armados del Sudán y Sudán del Sur. Una incursión de entidades armadas de cualquiera de las partes podría exacerbar las tensiones intercomunitarias y poner en peligro a los civiles en la Zona.

En este sentido, el componente militar de la Misión mantendría una postura disuasoria a lo largo de las principales rutas de entrada a la Zona de Abyei en las fronteras septentrional y meridional. Con respecto a la migración de los miseriya, la Misión seguirá gestionando la seguridad con los componentes militares y de policía a fin de facilitar la cooperación entre las comunidades.

Componente de policía

Habida cuenta de la falta de unidad de los arreglos administrativos de la Zona de Abyei, incluido el Servicio de Policía de Abyei, y nuestra evaluación de las realidades establecida anteriormente, el estudio sobre la capacidad de la policía de 9 de julio de 2018 realizado por la División de Policía puso de relieve las continuas tensiones entre las comunidades debido a la falta de una solución política. El mercado común de Amiet se ha convertido en el símbolo más visible del compromiso de las comunidades ngok dinka y miseriya con la paz y la reconciliación, y ha dado un nuevo impulso a las relaciones entre las comunidades y el comercio en toda la región. Sin embargo, sigue habiendo posibilidades de fricción e incidentes cuando las dos comunidades se entremezclan en el mercado y las zonas circundantes. En los últimos años, la UNISFA y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas han colaborado con el comité de paz conjunto liderado por la comunidad para aplacar con éxito los incidentes en el mercado de Amiet facilitando el diálogo oportuno entre las comunidades.

Además, con la situación económica adversa en Sudán del Sur, el mercado de Amiet se ha convertido en un importante centro económico. Sin embargo, este éxito también ha aumentado la delincuencia en la Zona de Abyei, y se han registrado asesinatos, robos de ganado, secuestros de vehículos y agresiones, así como desórdenes públicos intermitentes y tiroteos espontáneos. A la luz de este aumento de la actividad delictiva, recomiendo el despliegue de tres unidades de policía

constituidas a los tres principales centros de población en la Zona de Abyei, a saber, el mercado común de Amiet, la ciudad de Abyei y Agok, ya que esas unidades están mejor diseñadas, capacitadas y equipadas para responder a los problemas de orden público que los militares. Las dos últimas también estarían en condiciones para su despliegue de emergencia a los focos de tensión en la zona de operaciones. Esto permitiría a la Misión mejorar su concentración en mantener la ley y el orden, incluido el sistema judicial y penitenciario, y la promoción de la paz entre las comunidades.

Ante la falta de progresos en el servicio de policía de Abyei, los agentes de policía especializados reforzarían su apoyo a los comités de protección de la comunidad, con despliegues a todas las bases de operaciones en la Zona de Abyei. Además de su labor con los comités de protección de la comunidad, la misión debe emprender actividades de divulgación para ayudar a los miseriya a establecer una fuerza de policía de migración no armada que acompañaría a los nómadas y actuaría como enlace con la comunidad residente miseriya en la Zona de Abyei para determinar el apoyo necesario sobre cuestiones legales y de orden público.

Deberían desplegarse agentes de policía especializados para proporcionar asesoramiento sobre cuestiones relativas a la gestión integrada de las fronteras en las diez bases de operaciones a lo largo de los corredores de cruce de fronteras. Los agentes de policía especializados trabajarían para fortalecer la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley de ambos países sobre la gestión integrada de las fronteras y el control de armas ilícitas y el transporte de bienes, la supervisión y la presentación de informes sobre la delincuencia y los delitos transfronterizos. Habría así 640 agentes de policía, con tres unidades de policía constituidas de 160 cada una, 148 agentes de policía especializados y 12 funcionarios de la Sede.

Límite máximo para el personal uniformado

En la reconfiguración se tienen en cuenta los cambios propuestos dentro del actual límite máximo de 4.550 para los efectivos uniformados. Habida cuenta de que la Misión está al inicio de su capacidad operativa y la propuesta tiene por objetivo lograr la plena capacidad operacional del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras, esto representa una reducción neta de 607 en la Zona de Abyei. Además, el traspaso de algunas tareas del personal militar a un componente de policía ampliado representa otra reducción de 590 efectivos militares. Habría así en la Zona de Abyei una reducción de 1.197 efectivos, o un 30,2% del total actualmente autorizados, de 3.959 a 2.762.

Componente civil

A fin de realizar las tareas adicionales anteriormente mencionadas, la Misión debería examinar su capacidad de apoyo y reforzar y reconfigurar ligeramente su capacidad civil. A este respecto, la UNISFA debería establecer un fuerte vínculo con el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación y ayudar a organizar y prestar apoyo a reuniones esenciales para el progreso político. La UNISFA seguiría bajo la dirección de un General de las Fuerzas Armadas de Etiopía al nivel de Subsecretario General, que actuaría como Jefe de la Misión y Comandante de la Fuerza.

Un Jefe Adjunto civil de la Misión en la categoría D-2 actuaría como el principal encargado del enlace con la comunidad en Abyei, a la vez con dirigentes tradicionales y con las estructuras administrativas existentes en Abyei y Muglad, así como para el seguimiento cotidiano de los compromisos relativos a la aplicación de los acuerdos firmados y el apoyo a los asociados humanitarios y a la Unión Africana en sus esfuerzos por lograr una solución política. A este respecto, la capacidad civil se

reforzaría con un funcionario de contratación internacional en Jartum y uno en Yuba para el seguimiento en las capitales y para mantener la dirección de la Misión al corriente de los acontecimientos que sean pertinentes para su mandato. Las bases de operaciones en la Zona de Abyei también tendrían oficiales de enlace con la comunidad, tanto internacionales como nacionales, para asegurar la solución y prevención de conflictos. Habría pequeños equipos de oficiales de contratación nacional e internacional adscriptos a los cuatro cuarteles generales de sector en la Zona Fronteriza Desmilitarizada Segura para facilitar la labor de la Unión Africana y contribuir a la sensibilización de las comunidades en la zona de la frontera.

El nexo entre la paz y el desarrollo

Para aliviar los conflictos relacionados con recursos y fomentar el vínculo importante y mutuamente fortalecedor entre la labor política y de seguridad de la misión de mantenimiento de la paz y la recuperación y el desarrollo del equipo de las Naciones Unidas, quiero sugerir un programa específico para ambas comunidades: ngok dinka y miseriya. En el caso de estos últimos, el equipo de las Naciones Unidas en el Sudán deberá colaborar con el Gobierno y los dirigentes miseriya fuera de la Zona de Abyei, y velar por que toda la comunidad miseriya se beneficie de las actividades de desarrollo.

Exhorto a los donantes en el Sudán y Sudán del Sur a financiar esos proyectos adaptados a las necesidades de las comunidades ngok dinka y miseriya, que se centran en la reconciliación y el desarrollo, teniendo en cuenta las características y las necesidades particulares de ambas comunidades. Esos proyectos administrados por el equipo en el país contribuirían en gran medida a aliviar la carga de la UNISFA, que se ha esforzado por satisfacer las expectativas de la población, sin tener un mandato para realizar esas actividades. La UNISFA seguirá entretanto prestando apoyo operacional y logístico a la comunidad de asistencia humanitaria en la Zona de Abyei, y preservando una capacidad suficiente para facilitar la prestación de ayuda humanitaria y la libre circulación del personal de asistencia humanitaria.

La UNISFA es una de las misiones de mantenimiento de la paz con mejores resultados. Esto se debe al compromiso y la dedicación de su personal y al apoyo del Gobierno de Etiopía. Sin embargo, no debemos creer que el éxito en mantener una calma relativa en Abyei y la frontera es señal de que los problemas se han resuelto y, por lo tanto, la UNISFA puede salir o reducirse considerablemente. Por el contrario, la Misión debe ajustarse a las realidades sobre el terreno, donde las cuestiones políticas subyacentes no se han resuelto. Les pido que mantengan las inversiones en la UNISFA para no poner en peligro los avances en pro de la paz logrados con tanto esfuerzo en los últimos siete años. La UNISFA puede y debe seguir siendo un instrumento para promover el fomento de la confianza entre los dos países hasta que se resuelva la cuestión del estatuto definitivo de Abyei y se determine su frontera común.

(*Firmado)* António **Guterres**